

**Горина Елена Александровна**

**РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ  
БЕДНЫХ ДОМОХОЗЯЙСТВ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Специальность: 08.00.05 — «Экономика и управление народным хозяйством»  
(Специализация: «Экономика народонаселения и демография»)

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Работа выполнена в Учреждении Российской академии наук Институте социально-экономических проблем народонаселения РАН

**Научный руководитель**

кандидат экономических наук  
Овчарова Лилия Николаевна

**Официальные оппоненты**

доктор экономических наук, профессор  
Литвинов Владимир Александрович

кандидат экономических наук, доцент  
Мигранова Людмила Алексеевна

**Ведущая организация**

Национальный исследовательский  
университет – Высшая школа экономики

Защита состоится 18 октября 2011 года в 13-00 часов на заседании диссертационного совета Д 002.091.01 в Учреждении Российской академии наук Институте социально-экономических проблем народонаселения РАН по адресу: 117218, г. Москва, Нахимовский проспект, д. 32, ауд. 907.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Института социально-экономических проблем народонаселения РАН.

Автореферат разослан «12» сентября 2011 года

Ученый секретарь

диссертационного совета

кандидат экономических наук

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000687427

*С.В. Жилинский* Е.В. Жилинский

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** В системе стратегических приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации меры государственной поддержки бедных домашних хозяйств определены как важнейшее направление формирования условий для развития человеческих ресурсов и гармонизации действий государства, рынков и семей в области повышения уровня и качества жизни населения. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития страны до 2020 г. поставлены задачи «обеспечить формирование системы социальной поддержки и адаптации, отвечающей потребностям современного общества, реализующей помимо социальной защиты функции социального развития и создающей доступные механизмы «социального лифта» для всех, в том числе для социально уязвимых, категорий населения», а также к 2020 г. довести до 100 процентов охват бедного населения государственными социальными программами.

Обострение проблем бедности, неравенства и разрыва связей домохозяйств с рынком труда в первые годы становления рыночных отношений способствовало принятию специальных, не связанных с рынком труда, государственных мер поддержки домохозяйств с доходами ниже прожиточного минимума. Основанные на принципе учета нуждаемости они дополнили существовавшую систему льгот и выплат для отдельных социально-демографических категорий населения. В совокупности в данных программах в разные годы участвовали до 30-35% домохозяйств, при этом значительная часть нуждающихся семей не получала пособия для бедных, а небедные, наоборот, были их активными участниками. В настоящее время пособие на детей из малоимущих семей, субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг и специальные региональные пособия, предоставляемые на основе контроля доходов, являются основными мерами государственной поддержки нуждающихся и определены как адресные программы для бедных. Ориентация на повышение значимости таких мер в общей системе социальных пособий предопределила постановку вопроса об оценке их результативности.

Насколько эффективны процедуры реализации адресных мер поддержки бедных, какова их результативность с точки зрения влияния на масштабы и





**Объект и предмет исследования.** Объектом диссертационного исследования являются бедные домохозяйства в России. Предмет исследования – влияние адресных социальных пособий для бедных на сокращение бедности. Необходимость оценки влияния мер социальной поддержки на различные социально-демографические группы населения предопределила изучение социальной защиты в научном поле экономики народонаселения.

**Степень разработанности темы** может быть рассмотрена по четырем направлениям. Первое охватывает разработку научных принципов социальной политики и изучение практических вопросов социальной защиты в современной России в трудах таких российских ученых, как Е.В. Виноградова, И.А. Григорьева, Н.М. Римашевская, Т.Ю. Сидорина, И.В. Соболева, Т.Я. Четвернина, А.Ю. Шевяков, Л.И. Якобсон, В.Н. Ярская и др. Проблемы уровня жизни населения, развития человеческих ресурсов во взаимосвязи с экономическим развитием нашли широкое отражение в работах таких исследователей, как Е.М. Авраамова, В.Н. Бобков, В.А. Литвинов, Т.М. Малева, Л.А. Мигранова, Л.С. Ржаницына, Н.М. Римашевская и др. Значительный вклад в осмысление теоретических основ и практического опыта социальной поддержки бедных и изучение проблем адресности внесли А.Л. Александрова, Е.Ш. Гонтмахер, И.И. Корчагина, М.И. Либоракина, Л.Н. Овчарова, из зарубежных ученых – Дж. Брейтвейт, Дж. Галлагер, Дж. Кругман, Р. Макинтайр, А. Пейре и др.

Второе направление – изучение различных аспектов благосостояния отдельных социально-демографических групп в России (семей с детьми, пожилото населения) и влияния на него мер социальной поддержки, включая адресные пособия для бедных, в работах таких авторов, как М.Е. Баскакова, В.Г. Доброхлеб, В.В. Елизаров, О.А. Кислицына, Д.О. Попова, Л.М. Прокофьева, О.В. Синявская, М.С. Токсанбаева и др. Особенности жизненного цикла семей как основа для выработки мер государственной социальной поддержки обсуждались в трудах В.М. Жеребина, Н.М. Римашевской, Г. Эспинг-Андерсена и др.

Третье направление включает изучение функционирования социальной защиты населения в условиях разграничения полномочий между различными уровнями власти. Вопросы взаимоотношений между федеральным и региональным уровнями в этой сфере анализировались такими исследователями, как

В.К. Бочкарева, О.В. Кузнецова, Г.В. Курляндская, В.Н. Лексин и др. Методические основы анализа политики регионов РФ в области социальной защиты заложены в работах Н.В. Зубаревич, С.Н. Смирнова.

Четвертое направление составляют работы, посвященные общим вопросам методологии оценки программ в общественном секторе (Н.А. Кошелева, А.И. Кузьмин, С.В. Творогова, среди зарубежных авторов – К. Вайсс, Дж. Валадес, К. Морс, П. Росси, Р. Страйк, Г. Хатри и др.), а также методологическим аспектам оценивания качества социальной работы, результативности и эффективности социальной поддержки населения (Д. Коади, М.Г. Колосницына, С.Г. Мисихина, П.В. Романов, Л.В. Топчий, Е.Р. Ярская-Смирнова и др.).

Вместе с тем открытым для дискуссий остается вопрос об инструментарии, с помощью которого можно оценивать результаты мер социальной защиты с позиций поддержки бедного населения. Недостаточно изучены и проблемы, связанные с информационным обеспечением такой оценки.

**Теоретико-методологическая основа.** Диссертационное исследование строится в логике институционального анализа и в рамках экономики народонаселения основывается на концепции социальной политики, нацеленной на гармонизацию действий рынков, государства и семей по формированию благосостояния населения и выравнивание шансов на получение приемлемого уровня дохода на различных этапах жизненного цикла домохозяйства. В основу оценки результативности мер социальной поддержки бедного населения легли теоретические принципы программно-целевого подхода. Для горизонтального, вертикального и трендового анализа региональных бюджетов и при изучении расходов на социальную защиту российских домохозяйств использовались методы сравнения, группировок и классификации. При анализе данных выборочного обследования населения применялся метод последовательных сравнений, ряд методов дескриптивного анализа. Обработка и анализ эмпирических данных проводились на базе программных пакетов MS Excel и SPSS 15.0 for Windows.

**Эмпирической базой** послужили данные Росстата, материалы Министерства здравоохранения и социального развития РФ, отчеты Федерального казначейства об исполнении бюджетов разных уровней, нормативно-правовые акты Российской Федерации и субъектов РФ в сфере социальной защиты.

В исследовании также использованы материалы (ведомственная отчетность, полужформализованные личные экспертные и групповые интервью, наблюдения) исследования «Совершенствование измерения, мониторинга и анализа бедности в России. Этап 2. Усиление адресного характера программ социальной поддержки в РФ», проведенного в пяти регионах России Фондом «Институт экономики города», Независимым институтом социальной политики и The Urban Institute (США) по заказу Всемирного Банка в 2006-2007 гг.

Для анализа результативности региональных программ поддержки бедных были привлечены первичные данные обследования населения Томской области для целей мониторинга уровня и качества жизни, проведенного во втором квартале 2006 г., при финансовой поддержке Всемирного Банка. Выборка объемом 3134 домохозяйств позволила получить репрезентативные данные для населения области в целом и в разрезе типов поселений.

**Научная новизна** исследования состоит в следующем:

1. Обоснован комплексный подход к анализу результативности адресных мер государственной поддержки бедных домохозяйств. Он предусматривает оценку роли и места таких мер в общей системе государственных социальных трансфертов и их влияния на сокращение бедности с опорой на принципы программно-целевого подхода.

2. Для практической реализации предложенного подхода разработана двухкомпонентная система количественных и качественных показателей как инструмент анализа развития мер социальной поддержки бедных, оценки адресности социальных пособий и охвата ими бедного населения, а также измерения вклада этих выплат в сокращение уровня и глубины бедности получателей.

3. На основе оценки, проведенной с применением предложенной системы показателей, определены ключевые факторы, влияющие на результативность мер поддержки бедных. К ним отнесены правила назначения и размер пособий, порядок учета доходов и способы контроля правомерности получения помощи.

4. Разработана методика оценки объема и структуры совокупных государственных расходов в России в разрезе мер социальной защиты, адресованных различным социальным, экономическим и демографическим группам населения. Это позволило показать, что за 2003-2009 гг. существенно выросла доля

расходов на нестраховые виды помощи отдельным социально-демографическим группам населения, предоставляемые без учета нуждаемости, тогда как удельный вес затрат на адресные программы для бедных постепенно сокращается.

5. На основе анализа источников информации о финансировании и администрировании адресных пособий для бедных и об их влиянии на уровень доходов домохозяйств предложены рекомендации по совершенствованию информационной базы, необходимой для оценки результативности мер социальной поддержки, нацеленных на сокращение бедности. Разработаны методические рекомендации по развитию специальных выборочных обследований социально-экономического положения населения, содержащих первичные данные об участии населения в программах социальной поддержки.

#### **Основные положения диссертации, выносимые на защиту.**

1. В системе социальной защиты, нацеленной на выравнивание возможностей домохозяйства по преодолению бедности на различных этапах его жизненного цикла, неотъемлемым компонентом являются меры поддержки бедных, не связанные с рынком труда. Они предусматривают оказание социальной помощи при реализации нестраховых рисков бедности и при ослаблении или разрыве связей домохозяйства с рынком труда, снижающих его способность к самообеспечению. Как показывает институциональный анализ системы социальной поддержки, приоритетными социально-демографическими группами для этих мер в России являются семьи с детьми и пожилое население.

2. Состав и структура существующих источников информации о реализации мер социальной поддержки населения ориентированы преимущественно на контроль за исполнением бюджетных обязательств, но не позволяют оценить ни расходы на поддержку различных социальных, экономических и демографических групп населения, ни влияние реализуемых мер на снижение бедности среди целевых групп домохозяйств. Прежде всего, отсутствуют надежные первичные данные об участии населения в социальных программах. Для решения этих проблем предложены варианты совершенствования источников информации, в том числе разработана методика оценки объема и структуры государственных расходов на социальную защиту в разрезе ее отдельных видов, включая адресные программы для бедных.

3. Оценка адресных программ для бедных домохозяйств должна иметь комплексный характер и состоять из двух ключевых компонентов: (1) институционального и бюджетного анализа их роли и места в системе нестраховых видов социальной поддержки населения и (2) оценки их результативности на основе принципов программно-целевого подхода с позиций процесса реализации программ и их влияния на сокращение бедности. Каждому компоненту оценки соответствует своя система показателей.

4. Основные меры поддержки бедных домохозяйств, не связанные с рынком труда, реализуются на региональном уровне, многообразие региональных практик в этой области велико. Роль и место данных мер в общей системе приоритетов региональной социальной защиты определяются бюджетными возможностями региона и законодательными инициативами, обусловленными электоральными циклами и возложением на систему социальной защиты функций обеспечения социальной стабильности. Региональные различия в размерах выплат, механизмах их увеличения и правилах назначения приводят к тому, что эти социальные пособия являются фактором усиления, а не выравнивания диспропорций в уровне жизни низкодоходных групп населения разных регионов.

5. Оценка основных нестраховых видов социальной поддержки бедного населения в трех регионах РФ с разными условиями развития и финансирования социальных выплат обнаруживает их низкую результативность: значительная часть получателей пособий не являются бедными, не обеспечивается полноценный охват целевой группы, а влияние пособий на уровень экономического благосостояния получателей незначительно. К несоответствию результатов и целей поддержки бедных приводят: низкий размер выплат при широком охвате населения, выбор приоритетных групп получателей без анализа рисков бедности, слабые механизмы контроля доходов. Учет и преодоление этих недостатков при разработке регламентов назначения и выплаты пособий позволит повысить их результативность.

**Практическая значимость работы** обусловлена тем, что ее основные выводы и положения доведены до стадии практических рекомендаций. Они могут быть использованы для совершенствования мер социальной поддержки бедного населения и улучшения информационной базы в области социальной защиты.

Отдельные результаты вошли в материалы, подготовленные для Департамента социальной защиты населения г. Москвы при разработке основных направлений развития социальной защиты населения г. Москвы на 2012–2016 гг., были использованы Представительством Детского фонда ООН в РФ (ЮНИСЕФ) при подготовке доклада «Анализ положения детей в РФ», а также нашли отражение в работе, выполненной в Институте социально-экономических проблем народонаселения РАН при разработке стратегии развития г. Москвы на период до 2025 г.

**Апробация результатов исследования.** Отдельные выводы и результаты диссертационной работы представлялись на международных и всероссийских научных и научно-практических конференциях: «Население, семья, уровень жизни» (Москва, 2008 г.), «Актуальные проблемы управления экономикой региона» (Санкт-Петербург, 2009 г.), I Российский экономический конгресс (Москва, 2009 г.), «Социальная политика в контексте трансформаций российского общества: реформы и повседневность» (Москва, 2011 г.), на молодежных конференциях «Ломоносов» (Москва, 2009–2011 гг.), на семинаре в представительстве Фонда ООН по народонаселению «Семья в центре социально-демографической политики?» (Москва, 2009 г.) и др.

По теме диссертации опубликовано 9 работ общим объемом 5,2 п.л.

**Объем и структура работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников, включающего 166 наименований, и двух приложений. Работа изложена на 214 страницах, содержит 33 таблицы и 14 иллюстраций в виде схем и диаграмм.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** раскрывается актуальность темы диссертационной работы, сформулированы цель и задачи исследования; определены его объект и предмет, показаны научная новизна и практическая значимость.

В **первой главе** «Государственная поддержка бедного населения в России: теоретические принципы и практические аспекты» с опорой на концептуальные основы экономики народонаселения рассматриваются ключевые механизмы системы социальной защиты, обеспечивающие выравнивание возможностей в преодолении бедности на различных этапах жизненного цикла семьи. Отдельно

показан процесс становления в России государственных мер поддержки бедного населения, не связанных с рынком труда, анализируются теоретические и практические аспекты политики социальной защиты в условиях разграничения полномочий между федеральным и региональным уровнями власти.

В комплексе мер политики, направленной на развитие человеческих ресурсов, действие институтов социальной защиты населения нацелено на минимизацию социального и экономического ущерба пострадавшим от воздействия социальных рисков, на осуществление социальных инвестиций в малоресурсные группы населения, имеющие низкую способность к самостоятельной социально-экономической адаптации, а также на обеспечение социальной стабильности и социальной безопасности в обществе. В данном контексте социальная поддержка бедного населения является неотъемлемым компонентом системы социальной защиты, независимо от того, на каких принципах – либеральных или консервативных – строится модель социальной политики.

Методология определения целевой группы получателей помощи является предметом дискуссии в научном сообществе. В диссертации рассматриваются аргументы «за» и «против» в отношении двух альтернативных подходов, выделяющих бедных в число приоритетных получателей мер социальной поддержки – категоризации, в основе которой лежит принадлежность к отдельным социально-демографическим группам населения, и прямой экономической оценки нуждаемости – анализируется их потенциал ошибок включения и исключения, общественные и финансовые издержки применения.

Меры социальной поддержки с прямой оценкой нуждаемости в российской практике получили название адресных программ для бедных, хотя само понятие «бедность» не определено однозначно. Они непосредственно направлены на сокращение уровня бедности, но их реализация требует больших издержек на администрирование по сравнению с категориальными. Выше также зависимость от бюрократических механизмов, которые могут провоцировать рост ошибок исключения.

В диссертационной работе показано, что в современной России поэтапно развиваются четыре модели адресных программ для бедных. Первая – целевая – для компенсации конкретных расходов представлена субсидиями на оплату



жилья и коммунальных услуг (ЖКУ) и функционирует с 1994 г. Вторая ориентирована на отдельные социально-демографические группы: пособие бедным семьям с детьми и адресная социальная помощь для малоимущих граждан (с 1999 г.), социальные доплаты к пенсиям неработающих пенсионеров (с 2010 г.). В третьей, наименее распространенной, модели специальные пособия по нуждаемости доступны всем бедным домохозяйствам, независимо от их социально-демографических и пр. характеристик. В рамках четвертой модели с 2000-х гг. развиваются активные программы социальной помощи, в них контроль доходов усилен обязательствами семьи по экономической или социальной активности.

Анализ организации источников данных о реализации социальной поддержки показал, что они ориентированы на контроль исполнения бюджетных обязательств перед населением, но игнорируют потребности в оценках результативности через влияние на целевые группы получателей и не позволяют оценить роль и место отдельных мер социальной поддержки в общих социальных расходах. Для того чтобы приблизить существующий мониторинг социальных расходов к потребностям экономики народонаселения в диссертационном исследовании была разработана методика оценки объема и структуры государственных расходов на социальную защиту населения в России в сравнении с ВВП (табл. 1).

**Таблица 1. Расходы консолидированного бюджета РФ\* на социальную защиту населения в 2003-2009 гг., % от ВВП**

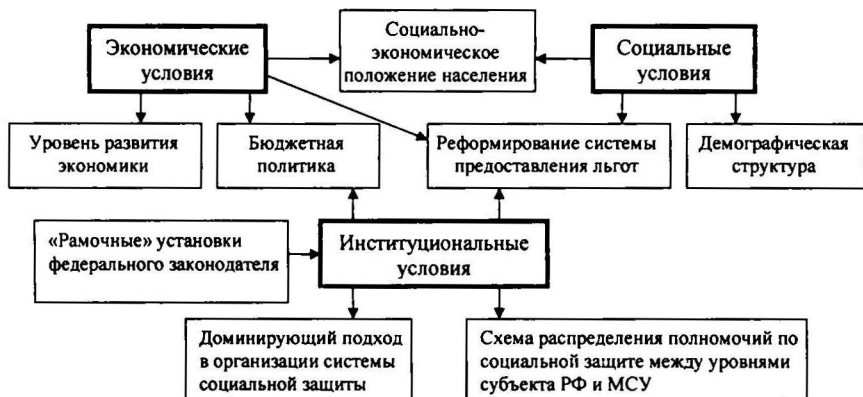
	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Социальная защита населения – всего	9,7	9,0	9,2	8,8	8,6	9,2	12,3
в том числе:							
Пенсии	6,8	6,3	6,0	5,5	5,2	5,6	7,5
Меры поддержки страхового типа	1,1	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,4
из них:							
пособия по безработице и активные программы на рынке труда	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,05	0,2
меры социального страхования	1,0	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	1,2
Меры социальной помощи	1,1	1,0	1,7	1,9	1,8	1,8	2,6
из них:							
льготы (в натуральной форме или в денежном эквиваленте)	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,8
ежемесячные денежные выплаты (всем категориям льготников)	-	-	0,8	0,9	0,8	0,9	1,2
адресные программы для бедных	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
другие виды пособий	0,03	0,03	0,04	0,1	0,1	0,1	0,3
Социальное обслуживание и др.	0,7	0,8	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8

\*С учетом государственных внебюджетных фондов

С помощью этой методики были выделены расходы на отдельные виды социальной поддержки, включая адресные программы для бедных, и категориальные льготы и выплаты, ориентированные преимущественно на поддержку пожилых. Проведенные расчеты позволили выявить место адресных программ для бедных. В 2003-2009 гг. затраты на нестраховые виды социальной помощи почти вдвое превышали расходы на меры поддержки страхового типа, а их доля постепенно росла и по отношению к объемам экономики, и в структуре расходов на социальную защиту (18-21%) за счет увеличения объемов поддержки отдельных социально-демографических групп без учета нуждаемости. Доля адресных мер для бедных составляла менее 8% расходов на социальную помощь.

В той же главе диссертационного исследования охарактеризована многоуровневая и многоканальная система социальной защиты в России. Сделан вывод, что перераспределение полномочий и функций между федеральным и региональным уровнями власти в 2005-2010 гг. привело к регионализации: субъекты РФ отвечают за нормативно-правовое регулирование, финансирование, предоставление нестраховых видов социальной поддержки, в том числе адресных программ для бедного населения. На региональном уровне социальной защиты осуществляется несколько типов программ: по расходным обязательствам РФ (делегированные с федерального уровня с жестким мандатом), и по расходным обязательствам субъектов РФ – «обязательные» с гибким мандатом и «добровольные». В отношении двух последних у регионов есть определенная степень свободы, однако, им необходимо соблюдать баланс между доходными возможностями регионального бюджета и его расходными обязательствами.

В диссертационной работе показано, что система социальной защиты в отдельном регионе формируется под влиянием комплекса экономических, социальных и институциональных условий, характеризующих бюджетные возможности региона, потребности населения в мерах социальной поддержки и институциональные приоритеты региональных властей. Последние определяют выбор подхода при формировании повестки социальной защиты (консервативного или реформаторского, патерналистского или либерального, нацеленного на развитие поддержки, адресованной бедным, или на предоставление помощи по категориальному принципу, без учета нуждаемости) (рис. 1).



**Рис. 1. Система факторов формирования политики в сфере социальной защиты в регионе**

Взаимодействие факторов задает большое региональное разнообразие в реализации политики в сфере социальной защиты. Позитивным следствием является то, что дифференциация приоритетов и инструментов на уровне регионов позволяет приблизить социальную помощь к объекту ее оказания, учесть специфику местных условий и потребностей населения и в конечном итоге сделать помощь более эффективной. При этом усиливается дробление социального пространства и неравенство низкодоходных групп населения разных регионов в доступе к социальным трансфертам из-за сильных диспропорций в уровне бюджетной обеспеченности регионов и различий в приоритетах региональных властей (кому, в каких объемах и на каких основаниях обеспечивать социальную поддержку за счет бюджетных средств).

Поставленный приоритет развития адресных мер поддержки бедных требует преодоления сильной внутренней инерции сложившейся системы институтов в отношении подходов к оказанию социальной помощи, а также актуализирует проблему оценки реализуемых мер с точки зрения задач сокращения бедности и влияния социальной помощи на уровень и качество жизни получателей.

**Во второй главе** «Методологические вопросы оценки результативности мер социальной поддержки» обсуждается современное состояние ключевых методологических проблем в изучаемой области, обосновывается предлагае-

мый комплексный подход к анализу результативности мер государственной поддержки бедных домохозяйств. Здесь же представлено теоретическое обоснование разработанной системы индикаторов, позволяющей провести такую оценку, и проанализированы состав и структура имеющихся источников информации. Особо отмечается, что показатели влияния социальной помощи на население являются наименее разработанной частью существующих способов оценки реализации мер социальной поддержки.

В рамках предложенного подхода оценка результативности мер государственной поддержки бедных домохозяйств включает два основных компонента:

- 1) анализ роли и места мер, основанных на проверке нуждаемости, в региональной системе социальной защиты населения;
- 2) их оценка с точки зрения достигаемых результатов.

Обращение к региональному уровню обусловлено ключевой ролью субъектов РФ в реализации не связанных с рынком труда государственных мер поддержки бедных домохозяйств. Возможности и приоритеты реализации политики в сфере социальной защиты в субъектах РФ различаются в силу существующего регионального разнообразия факторов ее формирования. Поэтому на первом этапе анализа задача состоит в том, чтобы раскрыть, в какой степени система социальной защиты в регионе нацелена на поддержку малоимущего населения, поддержка каких групп населения является приоритетной.

Второй компонент предусматривает оценку мер социальной поддержки бедных с точки зрения решения задач сокращения бедности и улучшения уровня и качества жизни населения. Рассматриваются вопросы, на которые не дает ответов предыдущий анализ: как работают действующие адресные программы для бедных, в какой мере произведенные ими эффекты связаны с задачей сокращения бедности, способствует ли оказываемая помощь улучшению уровня и качества жизни населения. Оценка представляет собой экспертизу программ и сопоставление достигнутых результатов с поставленными целями, поэтому ее концептуальная основа вписывается в рамки программно-целевого подхода.

Программно-целевой подход (ПЦП) рассматривается в работе в двух аспектах. С одной стороны, это подход к организации деятельности в сфере социальной поддержки, предполагающий развитие новых для российской практики

результативно ориентированных программ, т.е. совокупности взаимоувязанных конкретных мероприятий, разработанных под потребности клиентов из определенной целевой группы и направленных на достижение запланированной цели. С другой стороны, это аналитический подход, базовые принципы которого служат методологической основой для анализа результативности и эффективности существующих видов помощи.

Результативность рассматривается в диссертации как степень соответствия достигнутых результатов целям программы, а эффективность – как степень успешности достижения цели с наибольшей экономией ресурсов. В обобщенном виде цель мер поддержки бедных заключается в предоставлении малоимущему населению значимой социальной помощи, способствующей улучшению социально-экономического положения ее получателей.

В современной российской практике оценки мер социальной поддержки бедных в основном ограничиваются наблюдением за процессом их реализации, а измерение их результатов, в том числе влияния реализуемых мер на доходы целевой группы, как правило, остается вне рассмотрения. Проведенный анализ показал, что существующая информация о действующих в России адресных программах не дает возможности судить о том, какой вклад они вносят в сокращение бедности. Стандартные показатели (число и контингент получателей, сумма выплаченных пособий, средний размер предоставленной помощи) не отражают влияние мер социальной поддержки на материальное положение домохозяйств. Для применения принципов ПЦП в сфере адресной поддержки бедных необходима разработка специальных индикаторов результатов.

В соответствии с разработанной в диссертации теоретической моделью оценки адресных программ для бедных была предложена двухкомпонентная система показателей, включающая индикаторы оценки: (1) роли и места адресных программ для бедных в общей системе мер социальной поддержки населения и (2) результативности программы с точки зрения сокращения бедности.

На первом уровне (табл. 2) важнейшая роль отводится анализу институциональной составляющей региональной системы социальной защиты и анализу бюджетных расходов на социальную поддержку. С помощью качественного анализа регионального нормативно-правового поля можно выявить, насколько

интенсивно в системе социальной защиты региона применяется принцип учета нуждаемости, как развиваются механизмы поддержки бедного населения, не связанные с рынком труда. Далее на основе количественных индикаторов, рассчитываемых по данным об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ, можно оценивать место программ, основанных на контроле доходов, в структуре финансирования социальной защиты с учетом общей бюджетной политики региона.

**Таблица 2. Показатели оценки роли и места адресных программ для бедных в региональной системе социальной защиты**

Тип оценки	Критерии	Индикаторы
Качественная	Интенсивность развития региональных адресных программ	Наличие и развитие во времени региональных мер социальной поддержки бедных. Внедрение социального контракта в программах социальной помощи бедным
Количественная	Общий контекст региональной бюджетной политики в отношении расходов на соц. защиту	Уровень доходов регионального бюджета. Доля расходов на социальную защиту в общих расходах регионального бюджета. Расходы на социальную защиту в расчете на душу населения
	Место адресных программ в финансировании региональной системы соц. защиты	Расходы на адресные и категориальные программы в общей структуре расходов на социальную защиту. Динамика доли расходов на адресные программы в структуре расходов на социальную защиту. Расходы в среднем на одного получателя в программах адресной и категориальной помощи. Степень самостоятельности регионального бюджета в финансировании адресных программ

На втором уровне оценки выявляется, насколько достигаемые результаты соответствуют цели сокращения бедности и каковы причины возникающих отклонений (табл. 3). Важная роль здесь отводится анализу регламентов реализации, определяющих правила назначения и выплаты социальных пособий. Они могут существенно влиять на ошибки включения и формировать для целевой группы получателей барьеры входа. Для мер поддержки бедного населения, предоставляемых на основе контроля доходов, эта часть оценки важна еще и потому, что результативность таких мер может существенно снижаться именно из-за неэффективности процедур контроля доходов. Информационную базу составляют нормативные документы, регулирующие предоставление адресной социальной поддержки, и материалы профильных региональных ведомств.

**Таблица 3. Показатели оценки результативности адресных социальных пособий для бедных домохозяйств**

Категории информации	Критерии	Индикаторы
Процесс	Особенности регламента назначения и предоставления	Подход к определению целевой группы и установленный порог входа в программу. Методическая основа исчисления среднедушевого дохода и определения единицы получателя помощи. Способы контроля правомерности получения помощи. Размер выплат. Численность и контингент получателей
Результат	Полнота выполнения программы	Распространенность помощи среди населения. Масштаб участия нецелевой группы. Охват целевой группы. Уровень информированности населения о программе
	Влияние на уровень материального благосостояния	Соотношение размера выплат и величины ПМ. Вклад помощи в располагаемый доход домохозяйств-получателей. Доля получателей помощи, вышедших из зоны бедности (крайней бедности)

При оценке влияния адресных социальных программ используются два вида критериев результатов. Они отражают, во-первых, полноту выполнения программы. Важнейшими индикаторами являются масштаб участия нецелевой группы (оценка ошибок включения по доле избыточных получателей или по доле средств, израсходованных на их поддержку) и охват целевой группы (оценка ошибок исключения по доле получателей помощи среди всех, кто имеет на нее право). Во-вторых, результаты программы оцениваются по ее влиянию на материальное благосостояние получателей: помогает ли оказываемая помощь преодолеть или смягчить проблемы бедности домохозяйств. Искомые данные можно почерпнуть только из материалов специальных выборочных обследований населения, ориентированных на изучение благосостояния и участия населения в социальных программах.

Возможности применения предложенного инструментария в настоящее время ограничены из-за несовершенства информационной базы. Об этом свидетельствует проведенное автором тестирование упомянутых выше источников информации на предмет информативности, практической направленности, надежности, доступности для использования, репрезентативности данных на региональном уровне. Ни один из них не удовлетворяет требованиям качества по всем параметрам, а самым слабым звеном во всей цепочке источников инфор-



мации являются специальные выборочные обследования населения. Их необходимо развивать в первую очередь, чтобы восполнить пробел в информации для оценки результативности региональных программ помощи бедным.

В диссертации предложены два возможных пути решения данной проблемы. Первый предусматривает развитие специального компонента в рамках Обследования бюджетов домашних хозяйств (ОБДХ), проводимого Росстатом. В этом случае потребуется минимальный пересмотр инструментария статистического наблюдения и расширение выборки для обеспечения лучшей репрезентативности обследования на региональном уровне. К имеющемуся набору вопросов в программу ОБДХ нужно добавить дополнительный переменный модуль с вопросами об осведомленности и участии домохозяйств в программах помощи малоимущим, размерах получаемых пособий. В качестве методической основы целесообразно использовать разработанный Росстатом вопросник домохозяйства из Национального обследования благосостояния домохозяйств и участия в социальных программах. Расширение выборочной совокупности для обеспечения надежности и репрезентативности данных на региональном уровне требует дополнительного финансирования.

Второй путь состоит в развитии специальных выборочных обследований по вопросам уровня жизни и участия населения в социальных программах в регионах России, например, таких, которые были проведены в 2004-2006 гг. в Томской, Нижегородской и Ленинградской областях. Их методология должна быть разработана Росстатом или согласована с ним. Проведение обследований в регионах с периодичностью в 4-5 лет позволит снизить затраты и дополнить общенациональную программу ОБДХ.

**В третьей главе «Анализ результативности адресных программ поддержки бедных и особенности их реализации на региональном уровне»** представлены результаты применения предложенной системы индикаторов анализа результативности на материалах трех пилотных регионов – города Москвы, Тверской и Томской областей. Регионы были выбраны исходя из двух критериев:

- 1) уровень и условия социально-экономического развития субъекта РФ;
- 2) наличие источников информации, необходимых для оценки результативности адресных программ для бедных.

Оценка результативности проводилась на примере трех основных адресных программ для бедных домохозяйств: субсидий на оплату ЖКУ, ежемесячного пособия на детей из бедных семей и специальных адресных региональных пособий для бедных.

На основе качественной оценки институциональной составляющей региональных систем социальной защиты сделан вывод о том, что «добровольные» программы поддержки бедных развиваются в регионах с разной интенсивностью и в разных формах: от хорошо проработанной системы социальных пособий малообеспеченному населению на основе контроля доходов (Тверская область) до эпизодической натуральной помощи отдельным остро нуждающимся категориям (Москва).

Сравнительный количественный анализ расходов бюджетов субъектов РФ на социальную поддержку за 2004-2008 гг. выявил следующие особенности. Доминирование категориальных программ в структуре расходов является общей чертой субъектов РФ с различной бюджетной обеспеченностью. В рассмотренных регионах на них приходится до 36% объемов финансирования социальной защиты (с учетом обязательств, делегированных с федерального на региональный уровень). Доля программ, основанных на проверке нуждаемости, в бюджетных расходах на социальную защиту невелика: от 8% в Москве до 15% в Тверской и Томской областях, причем за 2004-2007 гг. она снизилась. Передача регионам в 2005 г. обязательств по социальной поддержке льготных категорий населения и монетизация льгот отвлекли на себя бюджетные ресурсы и отчасти замедлили переход к помощи бедным на основе контроля доходов.

В рамках одной программы жители регионов с высокой бюджетной обеспеченностью получают большие социальные трансферты, чем жители регионов с меньшими доходами бюджетов. В регионах со схожим уровнем бюджетных ресурсов уровень расходов часто обусловлен субъективными факторами, а именно приоритетами в политике региональных властей.

Расчеты показали, что после перераспределения полномочий между федеральным и региональным уровнями власти во второй половине 2000-х гг. регионы с более низкой бюджетной обеспеченностью не могли самостоятельно финансировать реализацию программ поддержки бедных домохозяйств в рам-

ках своих обязательств. Так, в Тверской области более четверти расходов на адресные программы осуществлялось за счет федеральной помощи. Отмена софинансирования из федерального бюджета в 2010 г. стала вызовом для бюджетов этих регионов и для сложившихся в них систем социальной защиты.

Анализ функционирования трех социальных программ, использующих принцип прямой оценки нуждаемости, позволил понять, как регламенты реализации влияют на результативность. К ключевым факторам отнесены правила назначения и размер пособий, порядок учета доходов и способы контроля правомерности получения помощи.

Ежемесячное пособие на детей до 16 (18) лет нацелено на поддержку наиболее уязвимой социально-демографической группы населения, поскольку с увеличением числа детей в семье растет и риск, и глубина бедности. Результативность программы снижают несколько особенностей ее реализации. Первая связана с порядком определения состава домохозяйства. При назначении пособия в качестве единицы учета доходов рассматривается нуклеарная семья, хотя доходы перераспределяются между всеми членами домохозяйства. Вторая заключается в том, что пособие назначается на длительный срок, ограниченный только достижением определенного возраста ребенком, но процедуры контроля за изменениями материального положения получателей недостаточно развиты. Самое же главное, что размер пособия, даже с учетом повышающих коэффициентов в северных регионах, настолько мал по сравнению с прожиточным минимумом ребенка, что не может считаться сколько-нибудь существенным для преодоления бедности семей с детьми. Из рассмотренных регионов только в Москве удалось вывести базовый размер пособия на относительно приемлемый уровень (табл. 4). Четкие механизмы его индексации разработаны не во всех регионах, что обесценивает выплату.

**Таблица 4. Динамика базового размера выплат в программе ежемесячного пособия на ребенка**

Субъект РФ	Размер выплаты, руб. <sup>1</sup>		Соотношение с величиной ПМ ребенка, %	
	1 кв. 2005 г.	1 кв. 2009 г.	1 кв. 2005 г.	1 кв. 2009 г.
г. Москва	70	750	1,9	11,9
Тверская область	95	138	3,6	2,6
Томская область <sup>2</sup>	91 – 105	130 – 150	3,0	2,5

<sup>1</sup> Базовый размер пособия

<sup>2</sup> С учетом районных коэффициентов (в южной части области – 1,3; в северных районах – 1,5).

Цель программы *жилищных субсидий* – защита населения от чрезмерных расходов на оплату ЖКУ в условиях перехода на 100-процентный уровень возмещения затрат, поэтому в данном случае используется другое определение бедности. Бедными считаются домохозяйства, расходы которых на оплату ЖКУ превышают установленные допустимые пределы. Для каждого домохозяйства размер субсидии рассчитывается в зависимости от его среднедушевого дохода и стоимости ЖКУ. Специфика используемого определения бедности и формулы расчета обусловила тот факт, что относительно большую выгоду от субсидий получают городские семьи, проживающие в более благоустроенном жилье, хотя более высокая концентрация и глубина бедности характерны для сельской местности. Нацеленность программы на поддержку именно семей с доходами ниже прожиточного минимума зависит от уровня и структуры установленных региональных стандартов, особенно максимально допустимой доли (МДД) расходов на оплату ЖКУ. Если ее значение уменьшается для домохозяйств с более низким уровнем дохода (как в Томской области), это способствует усилению поддержки наиболее нуждающегося населения. Наоборот, если стандарт МДД занижен для категорий, не отличающихся повышенным риском бедности, нацеленность программы на сокращение бедности снижается.

В программе региональных пособий для бедных домохозяйств зачастую смешиваются три принципа – адресной помощи малоимущим, поддержки отдельных категорий населения без учета нуждаемости и единовременной помощи тем, кто оказался в трудной жизненной ситуации. Это препятствует выделению именно бедных в качестве целевой группы для данной меры государственной помощи. На результативность этого вида пособий для бедных домохозяйств негативно влияют размытость критериев, определяющих право на адресную помощь и ее размер, и низкий охват этим видом поддержки домохозяйств с доходами ниже прожиточного минимума.

Проблемой реализации всех адресных программ являются трудности адекватной оценки нуждаемости претендентов на социальную помощь. Показатель наблюдаемых денежных доходов, широко используемый в настоящее время для этих целей, плохо отражает реальный уровень экономического благосостояния в условиях широкого распространения неформальной занятости и «теневых»

доходов. Если через адресные программы для бедных перераспределяются значительные финансовые ресурсы, то многие домохозяйства имеют мотивы и возможности для предоставления недостоверной информации о своих доходах, особенно от неформальной экономической деятельности и межсемейной поддержки. Это ведет к увеличению ошибок включения, т.е. широкому доступу нецелевой группы к ресурсам, адресованным бедным домохозяйствам.

Проверка подлинности документов и точности сведений не является обязательной и проводится редко. Более строгая проверка нуждаемости путем обследований материально-бытового положения домохозяйств потребует повышения затрат на администрирование, но если объем финансирования программы в целом останется неизменным, то административные издержки окажутся достаточно высокими и неприемлемыми с точки зрения эффективности социальных расходов.

Из-за отсутствия систематических данных об участии населения в социальных программах возможности оценки результативности программ поддержки бедных сильно ограничены. Опыт такой оценки дало специальное выборочное обследование населения Томской области. Для измерения бедности использован показатель совокупного потребления домохозяйств, дающий более точное представление об их материальном положении, чем денежные доходы.

По результатам расчетов, ежемесячное пособие на ребенка получает каждая третья семья с детьми, но половина из них не являются бедными (рис. 2). Охват бедных и включенность небедных сильно дифференцированы в поселенческом разрезе. Максимальное участие нецелевой группы (около 75% всех получающих пособие) фиксируется в областном центре, минимальное (около трети) – в сельской местности. Вместе с тем от 40 до 60% бедных семей с детьми не получают пособие, т.е. полноценный охват нуждающегося населения не обеспечен. Среди значимых барьеров входа для бедных выявлены недостаточная осведомленность о программе и незаинтересованность домохозяйств в получении пособия из-за его низкого размера и большого количества необходимых документов. Из-за мизерных размеров выплат вклад данного пособия в формирование бюджетов бедных домохозяйств-получателей незначителен, как незаметна и его роль в преодолении даже крайней бедности.



**Рис. 2. Распространенность помощи, охват целевой группы и масштаб участия нецелевой группы в программе ежемесячных пособий на ребенка в Томской области, %**

Комплексное исследование адресных программ поддержки бедного населения выявило три группы барьеров, ограничивающих их развитие и результативность: нормативно-правовые, организационно-управленческие, экономические. В работе более детально проанализированы ограничения экономического характера, а также возможности их преодоления. Во-первых, развитию адресных социальных программ препятствует использование социальных пособий для преодоления недостатков пенсионного обеспечения. В результате приоритетными стали категориальные меры поддержки, направленные преимущественно на пожилое население. Во-вторых, эффективное перераспределение средств в пользу бедного населения затруднено из-за проблем оценки нуждаемости в условиях широкого распространения нерегистрируемых доходов. Наконец, низкий размер пособий обусловлен не только ограничениями финансовых ресурсов, но и риском дестимулирования занятости, развития иждивенчества. Для повышения размера пособий необходимо расширять внедрение института взаимных обязательств между государственной службой поддержки и бедными семьями с нереализованным трудовым потенциалом.

В заключении диссертации представлены выводы и рекомендации, сделанные на основе проведенного научного исследования. Анализ показал, что

повышение значимости адресных программ для бедных в общей системе мер социальной поддержки населения и увеличение их вклада в сокращение бедности целесообразно только при условии повышения результативности таких программ. Для решения этой задачи потребуются снижение порогов входа для бедного населения и ограничение возможностей участия для небедных домохозяйств, увеличение размеров пособий. Практически это достигается за счет упрощения входа для групп с наибольшими рисками бедности; индексации размера выплат по темпам инфляции; использования принципа, при котором семьям с большим дефицитом дохода предоставляется большая поддержка; перехода к применению показателя располагаемых ресурсов для оценки нуждаемости вместо показателя денежных доходов.

Предложенная в диссертационной работе система количественных и качественных показателей представляет собой инструмент комплексной оценки результативности мер государственной поддержки бедных домохозяйств. Для его практического применения необходимо развивать информационную базу, в которой важнейшее место отводится специальным выборочным обследованиям социально-экономического положения населения.

#### **ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ:**

**Публикации в ведущих научных изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ:**

1. Горина Е.А. Приоритет поддержки бедных в условиях экономического кризиса: возможности и ограничения // Уровень жизни населения регионов России. 2010. №3 (145). С. 63-74. (0,9 п.л.)

#### **Другие публикации:**

2. Горина Е.А. Социальная поддержка бедных домохозяйств в России: инструментарий и информационная база анализа и оценки по результатам // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2011. № 14. С. 143-158. (1,1 п.л.)



3. Горина Е.А. Система социальной защиты населения как фактор дифференциации уровня жизни // Материалы Междунар. молодежного науч. форума «Ломоносов-2011» / Отв. ред. А.И. Андреев и др. [Электронный ресурс]. – М.: МАКС Пресс, 2011. – Адрес в сети Интернет: [http://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov\\_2011/structure\\_33\\_1383.htm](http://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2011/structure_33_1383.htm) (0,2 п.л.)

4. Горина Е.А. Политика регионов в сфере социальной защиты: институциональные изменения // Россия: Региональная власть в условиях экономического кризиса : сб. ст. / под ред. Н.Ю. Лапиной. – М.: ИНИОН, 2010. С. 31-44. (0,6 п.л.)

5. Горина Е.А. Сравнение антикризисной политики регионов в сфере социальной защиты // Анализ региональной антикризисной политики / И.В. Стародубовская и др. – М.: Дело, 2010. С. 300-313. (0,5 п.л.)

6. Горина Е.А. Региональная модель социальной защиты в субъектах РФ с высокой бюджетной обеспеченностью: являются ли семьи с детьми приоритетной группой? // Семья и дети в России: особенности современной жизни и взгляд в будущее / под ред. Л.Н. Овчаровой, Л.М. Прокофьевой. – М.: ИСЭПН РАН, 2009. С. 191-203. (0,5 п.л.)

7. Горина Е.А. Расходы на социальную политику в регионах РФ с различной бюджетной обеспеченностью: возможности и приоритеты // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2009. № 11. С. 115-132. (1,0 п.л.)

8. Горина Е.А. Региональные программы социальной защиты населения в Тверской области // Сб. ст. IV Всеросс. науч.-практ. конф. «Проблемы социальной защиты населения» / под ред. Л.Г. Лаптева, А.П. Шумилина. – Пенза: Приволжский Дом знаний, 2009. С. 19-22. (0,1 п.л.)

9. Горина Е.А. Приоритеты системы социальной защиты в г. Москве. // Сб. материалов междунар. науч. конф. «Население, семья, уровень жизни» / под ред. Л.А. Миграновой, Л.М. Прокофьевой. – М.: М-Студио, 2008. С. 88-95. (0,3 п.л.)

**Горина Елена Александровна**

**РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ  
БЕДНЫХ ДОМОХОЗЯЙСТВ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Специальность: 08.00.05 — «Экономика и управление народным хозяйством»  
(Специализация: «Экономика народонаселения и демография»)

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Научный руководитель:

кандидат экономических наук

Овчарова Лилия Николаевна

Подписано в печать: 05.09.11

Объем: 1,5 усл.п.л.

Тираж: 120 экз. Заказ № 478

Отпечатано в типографии «Реглет»

119526, г. Москва, Страстной бульвар, 6/1

(495) 978-43-34; [www.reglet.ru](http://www.reglet.ru)

102